



Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Distr.: General
22 July 2019
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Шестьдесят восьмая исполнительная сессия
Женева, 30 сентября – 4 октября 2019 года
Пункт 4 предварительной повестки дня

Экономическое развитие в Африке: «сделано в Африке» – правила происхождения для расширения внутриафриканской торговли*

Общий обзор

Резюме

Создание Африканской континентальной зоны свободной торговли станет в контексте долгой и богатой истории континента эпохальным достижением на пути региональной интеграции в целях объединения континента. Африканская континентальная зона свободной торговли позволит создать единый континентальный рынок более чем для 1,3 млрд человек с совокупным ежегодным объемом производства в 2,2 трлн долларов. Сам переход к Африканской континентальной зоне свободной торговли может дать дополнительный доход в размере 16,1 млрд долл. и рост внутриафриканской торговли на 33%.

Для полной реализации потенциала Африканской континентальной зоны свободной торговли потребуется широкий спектр взаимодополняющих стратегий, направленных на решение многочисленных проблем в целях укрепления формирующегося симбиоза торговли и индустриализации на континенте: от упрощения деловых и торговых операций до инфраструктуры, от производственного потенциала до политики предпринимательства. Тем не менее в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли именно от правил происхождения, определяющих «гражданство» товаров, производимых в Африке, будет зависеть, сможет ли либерализация преференциальной торговли стать тем фактором, который кардинально изменит ход индустриализации Африки.

В докладе «Экономическое развитие в Африке: "сделано в Африке" – правила происхождения для расширения внутриафриканской торговли» ЮНКТАД указывает на крайнюю важность того, чтобы правила происхождения были надлежащим образом проработаны и могли применяться для поддержки либерализации преференциальной торговли. Для этого требуется, чтобы они были простыми, гибкими, прозрачными, благоприятными для бизнеса и предсказуемыми.

* Настоящий документ основывается на UNCTAD, 2019, *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.D.7, New York and Geneva).



От того, каким образом правила происхождения разрабатываются, применяются и верифицируются, во многом зависит величина и характер распределения экономических выгод от функционирования Африканской континентальной зоны свободной торговли, а также структура будущих региональных цепочек создания стоимости на континенте. От гибкости, удобства применения, понятности и доступности правил происхождения будут также зависеть чистые выгоды, которые Африканская континентальная зона свободной торговли может дать африканскому частному сектору. В процессе применения правил происхождения африканским странам следует также учитывать различия в уровне производственного потенциала и конкурентоспособности стран континента. Необходима стратегия наращивания институционального потенциала таможенных органов, а также новые и новейшие технологии, которые позволят снизить расходы на соблюдение норм для частного сектора.

I. Введение

1. 21 марта 2018 года в Кигали 44 государства – члена Африканского союза подписали Соглашение о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли. Это стало важной исторической вехой для Африки и, возможно, станет поворотным моментом в развитии экономики континента. При подписании Соглашения африканские страны следовали духу Договора об учреждении Африканского экономического сообщества, подписанного в 1991 году в Абудже, и на саммите Африканского союза в 2012 году приняли решение в ускоренном порядке создать континентальную зону свободной торговли ориентировочно к 2017 году. С созданием единого африканского рынка товаров и услуг для 1,3 млрд человек Африканская континентальная зона свободной торговли может осуществить мечту, нашедшую отражение в Повестке дня Африканского союза на период до 2063 года: Африка, которую мы хотим видеть¹. На нее возлагаются огромные надежды – надежды на создание достойных рабочих мест, уменьшение бедности и процветание континента.

2. Крайне важно, чтобы прогресс в создании Африканской континентальной зоны свободной торговли продолжал опираться на твердую политическую волю. По состоянию на апрель 2019 года Соглашение ратифицировали 22 страны, 15 из которых также сдали на хранение ратификационную грамоту. Чуть позже, в мае 2019 года, Соглашение о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли официально вступило в силу. В дополнение к Протоколу о торговле товарами на первом этапе реализации Соглашения предусмотрено вступление в силу Протокола о торговле услугами и Протокола о правилах и процедурах урегулирования споров². На втором этапе предусмотрена реализация Протокола об инвестициях, Протокола о конкуренции и Протокола о правах интеллектуальной собственности. Кроме того, страны-члены подписали Протокол о передвижении людей, который является частью Договора о создании Африканского экономического сообщества и касается свободного перемещения лиц, права на жительство и права на организацию хозяйственной деятельности. Хотя с технической точки зрения Протокол о свободном передвижении лиц, праве на жительство и праве на организацию хозяйственной деятельности не является частью Соглашения о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли, он, тем не менее, имеет большое значение для эффективного функционирования зоны свободной торговли.

¹ African Union, 2015, *Agenda 2063: The Africa We Want*, African Union Commission, Addis Ababa.

² African Union, 2018, Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area, URL: https://au.int/sites/default/files/treaties/34248-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf.

А. Правила происхождения: паспорт для перемещения товаров по льготным тарифам

3. Соглашение о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли содержит несколько положений, учитывающих различия в уровне развития между странами. Например, применительно к тарифной либерализации Соглашение позволяет странам согласовывать перечни чувствительных товаров и перечни товаров, которые должны быть исключены из процесса либерализации. В нем предусматривается, что в странах, не относящихся к наименее развитым, либерализация тарифов на чувствительную продукцию должна осуществляться в течение 10 лет, а в наименее развитых странах – в течение 13 лет. Несмотря на это, значительные различия в экономическом благосостоянии, численности населения, геофизических характеристиках и правовых и политических системах, а также различия в опыте взаимодействия с региональными экономическими сообществами, вероятно, будут оказывать влияние на ожидаемые долгосрочные выгоды и временные потери от либерализации торговли на всем континенте. Вопрос заключается в том, в какой степени можно усовершенствовать правила происхождения, чтобы увеличить вклад Африканской континентальной зоны свободной торговли в промышленное и сельскохозяйственное развитие континента и создание региональных цепочек создания стоимости.

4. В докладе «Экономическое развитие в Африке: "сделано в Африке" – правила происхождения для расширения внутриафриканской торговли» основное внимание уделяется правилам происхождения, по которым на момент написания доклада продолжались переговоры. Наряду со схемами либерализации тарифов правила происхождения являются неотъемлемой частью Соглашения об Африканской континентальной зоне свободной торговли, равно как и любого другого соглашения о преференциальной торговле.

5. Определяя «гражданство» товаров, правила происхождения диктуют условия применения тарифных льгот, обособляя ту номенклатуру товаров, на которые может распространяться льготный режим. Речь идет о законах, нормативах и административных положениях, которые обычно применяются государственными органами стран-импортеров для определения страны происхождения товаров. Таким образом, они представляют собой один из элементов, от которого может зависеть ответ на поставленный выше вопрос.

6. Однако общая отдача Африканской континентальной зоны свободной торговли будет определяться не только либерализацией тарифов и правилами происхождения. Другие имеющие конкретное отношение к торговле факторы включают таможенное сотрудничество, транзит, упрощение процедур торговли и защитные торговые меры, а также нетарифные барьеры, включая технические барьеры в торговле и санитарные и фитосанитарные меры. Именно взаимодействие этих факторов и конкретные положения других протоколов, которые должны осуществляться на первом и втором этапах реализации Соглашения, будут определять результаты применения Соглашения о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли. Кроме того, для того чтобы Африканская континентальная зона свободной торговли способствовала достижению конкретных политических целей на континентальном и национальном уровне, особое внимание следует уделять решению проблемы вечной зависимости от экспорта сырьевых товаров³.

7. Сельскохозяйственный сектор и связанные с ним цепочки создания стоимости входят в число ведущих секторов в Африке в плане привлечения инвестиций⁴. Аналогичным образом, значительным потенциалом для развития региональных цепочек создания стоимости на континенте обладает сектор минеральных ресурсов.

³ О пагубных макроэкономических и микроэкономических последствиях сырьевой зависимости см. UNCTAD and the Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017, *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development* (United Nations and FAO. Sales No. E.17.II.D.1. New York and Geneva).

⁴ Pricewaterhouse Coopers, 2015, *Food Security in Africa: Water on Oil*, London.

Однако развитие производства в большинстве стран сдерживается структурными препятствиями и более низкой конкурентоспособностью на более высоких этапах переработки по сравнению с другими субрегионами развивающегося мира⁵. В большинстве африканских стран по-прежнему ощущается нехватка перерабатывающих мощностей. Более того, волатильность доходов от сырьевого сектора и общая макроэкономическая нестабильность не позволяют большинству зависящих от сырья развивающихся стран добиться серьезных успехов на пути индустриализации.

8. В Африке развивающиеся страны, зависящие от сырьевых товаров, по уровню промышленного развития стоят даже ниже наименее развитых стран⁶. Как показывают некоторые практические исследования по отдельным секторам⁷, выбор правил происхождения является важнейшим, хотя и не достаточным фактором, определяющим структуру цепочек создания стоимости на континенте и отдачу от их работы.

В. Стратегические элементы Африканской континентальной зоны свободной торговли

9. Спустя более 25 лет после подписания Абуджийского договора Африка сделала исторический шаг на пути к завершению переговоров по одному из эпохальных инструментов региональной интеграции, о котором говорили отцы-основатели panaфриканизма.

10. Со времени принятия в 2012 году решения об ускоренном создании Африканской континентальной зоны свободной торговли этот процесс сопровождался укреплением политической динамики, опора на которую имеет решающее значение для воплощения в жизнь общеконтинентального видения, закрепленного в Повестке дня до 2063 года. Успешное функционирование Африканской континентальной зоны свободной торговли может также сыграть важную роль в достижении Целей устойчивого развития в Африке, поскольку это будет способствовать структурной трансформации и более широкому распределению статических и динамических выгод от торговли⁸.

11. С учетом долгосрочных социально-экономических тенденций Африканская континентальная зона свободной торговли также предоставляет возможности использования динамики рынка Африки, где имеется несколько быстрорастущих экономик, растущий средний класс и молодое и увеличивающееся население. Оценки показывают, что Африка может практически удвоить объем производства продукции обрабатывающей промышленности – с 500 млрд долл. в 2016 году до 930 млрд долл. в 2025 году. Три четверти этого прироста может быть обеспечено за счет удовлетворения внутреннего спроса, главным образом на продукты питания, напитки и аналогичные переработанные товары⁹. Кроме того, в нынешних условиях глобализации и потенциальных торговых трений¹⁰ эта стратегия может помочь сгладить некоторые неопределенности, присущие глобальному контексту. Такая стратегия диверсификации может иметь особенно важное значение, поскольку в африканском экспорте существует перекоп в сторону сырьевых товаров, из-за чего

⁵ Hallward-Driemeier M and Nayyar G, 2017, *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*, World Bank, Washington, D.C.

⁶ По вопросу сырьевой зависимости и Целей устойчивого развития см. TD/B/C.I/MEM.2/37.

⁷ См. UNCTAD, 2019.

⁸ Valensisi G and Karingi S, 2017, From global goals to regional strategies: Towards an African approach to SDGs [the Sustainable Development Goals], *African Geographical Review*, 36(1):45–60.

⁹ McKinsey Global Institute, 2016, *Lions on the Move II: Realizing the Potential of Africa's Economies*, McKinsey and Company, URL: <http://www.mckinsey.com/global-themes/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies>.

¹⁰ Coke-Hamilton P, 2019, How trade wars pose a threat to the global economy, URL: <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/how-trade-war-diverts-the-world-unctad-tariff/> (дата обращения: 10 февраля 2019 года).

континент уязвим для неблагоприятных ценовых шоков. Африка также в значительной степени зависит от односторонних предпочтений на ключевых экспортных рынках.

12. На фоне неравномерных успехов африканских региональных экономических сообществ на пути региональной интеграции и консолидации¹¹ Африканская континентальная зона свободной торговли предоставляет возможность для решения актуальных для них проблем высоких тарифов и торговых издержек. Это, в свою очередь, может помочь континенту извлечь выгоду из региональной интеграции за счет более широкого использования эффекта масштаба и, что, возможно, что еще более важно, за счет использования взаимодополняемости торговых связей между крупными странами и субрегионами, которые в настоящее время торгуют друг с другом в основном на основе режима наибольшего благоприятствования.

13. Африканскую континентальную зону свободной торговли следует в первую очередь рассматривать как возможность согласовать цели торговой и промышленной политики, с одной стороны, и программу преобразования континента, с другой. Для этого существуют три причины:

а) Имеются свидетельства того, что стратегический подход к региональной интеграции открывает более широкие возможности для диверсификации, создавая плацдарм для участия во все более сложных видах деятельности, ориентированных сначала на более близкие и менее стандартизированные рынки, чтобы постепенно развивать производственный потенциал, необходимый для конкуренции в глобальном масштабе. Создание Африканской континентальной зоны свободной торговли не приведет к значительному расширению внутриафриканской торговли, если не будет сформирован достаточный производственный потенциал. Протяженность дорожной сети в Африке сегодня меньше, чем 30 лет назад, а стоимость транспортировки грузов является самой высокой в мире. Промышленная политика, коридоры развития, специальные экономические зоны и региональные цепочки создания стоимости служат важными инструментами и средствами поощрения внутриафриканской торговли в контексте регионального развития¹².

б) Создание Африканской континентальной зоны свободной торговли также представляет собой важный шаг на пути к тому, чтобы либерализация торговли в Африке происходила постепенно и в надлежащей последовательности, что позволит континенту лучше решать более широкие задачи, связанные с переговорами о создании экономических партнерств, мегарегиональными соглашениями или потенциальными торговыми трениями¹³.

в) В нынешних условиях потенциальных торговых трений, возрождения национализма и разочарования в многосторонней торговой системе¹⁴ создание

¹¹ United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank, 2017, *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About*, Addis Ababa; De Melo J, Nouar M and Solleder J-M, 2017, *Integration along the Abuja road map: A progress report*, Working Paper 2017/103, United Nations University World Institute for Development Economics Research, URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-103.pdf>.

¹² UNCTAD, 2013, *Economic Development in Africa Report 2013: Intra-African Trade – Unlocking Private Sector Dynamism* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.D.2, New York and Geneva); Harvard University, 2018, *Atlas of Economic Complexity*, Centre for International Development, URL: <http://atlas.cid.harvard.edu/> (дата обращения: 30 ноября 2018 года).

¹³ United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Industrializing through Trade: Economic Report on Africa*, No. 2015, Addis Ababa; Brookings Institution and United Nations Economic Commission for Africa, 2013, *The African Growth and Opportunity Act: An Empirical Analysis of the Possibilities Post-2015*, URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/130729-AGOA-2013WEBFINAL.pdf>.

¹⁴ Nicita A, Olarreaga M and Silva P, 2018, *Cooperation in WTO's [the World Trade Organization's] tariff waters?* *Journal of Political Economy*, 126(3):1302–1338; ЮНКТАД, *Доклад о торговле и развитии, за 2018 год: власть, платформы и иллюзия свободной торговли* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.18.II.D.7, Нью-Йорк и Женева); Coke-Hamilton, 2019.

Африканской континентальной зоны свободной торговли также представляет собой стратегический шаг в направлении углубления континентальных связей, дающий мощный сигнал в поддержку открытого регионализма и сотрудничества в целях развития.

С. Экономика Африканской континентальной зоны свободной торговли

14. Результаты функционирования Африканской континентальной зоны свободной торговли в целом зависят от: а) динамики тарифов (и конечных уровней защиты); б) различий в тарифах, с которыми сталкиваются африканские экспортеры и их конкуренты (т. е. от размера преференций); в) характера импортной/экспортной специализации; г) макроэкономических связей второго порядка, таких как корректировка платежного баланса и последствия для государственных доходов/бюджета; д) более широкого динамического эффекта таких процессов, как обмен знаниями и инновации, обеспечивающих рост производительности.

15. Поскольку правила происхождения определяют, какие товары подпадают под действие преференциального режима в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли, они являются необходимой составляющей Африканской континентальной зоны свободной торговли. Вот почему в отличие от других нетарифных мер, которые могут обсуждаться на втором этапе переговоров, для того чтобы Соглашение заработало, правилам происхождения необходимо уделить первоочередное внимание. Столь же очевидно, что правила происхождения могут повлиять на результаты либерализации тарифов (см. подпункты а) и б) выше), причем альтернативой может быть охранение статуса-кво: либо тарифов на уровне региональных экономических сообществ, либо режима наибольшего благоприятствования, в зависимости от конкретного случая. В этом контексте, в то время как уровень тарифов и порядок их взимания определяют будущую структуру преференций, правила происхождения определяют коммерческую ценность преференциального режима, устанавливая номенклатуру товаров, на которые такой режим может распространяться. Следовательно, от них будет во многом зависеть использование преференций в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли и, в конечном счете, результаты осуществления Соглашения.

16. Хотя правила происхождения сами по себе не являются инструментом промышленной политики (и для этих целей они не очень подходят), эти правила, тем не менее, явно оказывают многоплановое влияние на глубину и структуру региональной интеграции, поскольку они воздействуют на выбор промежуточных ресурсов, используемых для производства товаров, подпадающих под преференциальный режим. Это воздействие приобретает все большее значение в контексте дробления производственных процессов и роста глобальных и региональных цепочек создания стоимости. Иными словами, правила происхождения формируют пространство, в котором функционируют региональные цепочки создания стоимости.

17. В этой связи важно понимать, что правила происхождения действуют не в вакууме и что их воздействие зависит от конкретных условий. Их воздействие зависит не только от рассматриваемой страны и уровня ее развития, но и от конкретного сектора и структуры затрат и выпускаемой продукции, сложности производственных процессов, а также от структуры управления и географических особенностей соответствующих цепочек создания стоимости¹⁵. В этом контексте определенная степень гибкости при одновременном недопущении чрезмерно ограничительных требований¹⁶ будет иметь важное значение для обеспечения того, чтобы более слабые

¹⁵ См. UNCTAD, 2019.

¹⁶ Следует отметить, что необходимость в гибком и особом и дифференцированном режиме, особенно для наименее развитых стран, в целом признается в качестве одного из принципов Африканской континентальной зоны свободной торговли. Однако применение особого и дифференцированного режима в Африканской континентальной зоне свободной торговли

в экономическом отношении страны (например, наименее развитые страны) также могли воспользоваться возможностями, открывающимися благодаря созданию Африканской континентальной зоны свободной торговли. Следует также отметить, что в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли переговоры структурированы таким образом, что страны сохраняют гораздо больше возможностей для маневра в области тарифов, чем правил происхождения, особенно с учетом различий в производственной структуре конкретных стран. Помимо различной продолжительности переходного периода отдельные страны могут корректировать свои тарифы в установленных пределах в соответствии со своими законными интересами. В большинстве случаев это означает, что отдельные страны смогут гораздо более эффективно защищать стратегические отрасли, правильно идентифицируя чувствительную продукцию, а не применяя чрезмерно ограничительные правила происхождения, которые в конечном счете распространяются на весь континент. Сравнительные преимущества гибких правил происхождения по сравнению с жесткими правилами происхождения обсуждаются уже давно и на эту тему трудно дать однозначный эмпирический ответ¹⁷. В «Докладе об экономическом развитии в Африке за 2019 год» содержатся в этой связи три общих положения:

- a) необходимы жесткие правила, способствующие увеличению добавленной стоимости на местном уровне;
- b) правила должны быть простыми (в смысле ясности и понятности), транспарентными и предсказуемыми, с тем чтобы облегчать внутриафриканскую торговлю через цепочки создания стоимости;
- c) правила должны быть «эволюционными»: изначально простые правила могут по мере развития экономики постепенно ужесточаться.

D. За рамками либерализации торговли

18. С учетом вышеизложенного крайне важно использовать нынешнюю политическую динамику, стимулировать откровенное и прагматичное обсуждение подлинных интересов всех африканцев и добиваться консенсуса в отношении масштабной программы региональной интеграции, определяя наиболее реалистичные точки соприкосновения на переговорах и двигаясь вперед в создании зоны свободной торговли на Африканском континенте. Такой подход мог бы способствовать структурной трансформации, прокладывая путь к воплощению в жизнь концепции, заложенной в Повестке дня до 2063 года.

19. В то же время следует отметить, что, какой бы важной она ни была, торговля является лишь одним из элементов общей картины. Различные исследования показывают, что Африканская континентальная зона свободной торговли может увеличить реальные доходы на континенте, особенно если выбор чувствительной

превратилось в политически чувствительный вопрос. Среди директивных органов африканских стран существует мнение, что в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли следует ограничить сферу применения особого и дифференцированного режима и гибких положений, поскольку большинство из 55 членов Африканского союза являются наименее развитыми странами и чрезмерно широкое применение особого и дифференцированного режима может помешать достижению первоначальной цели Африканской континентальной зоны свободной торговли, которая заключается в стимулировании внутриафриканской торговли. Таким образом, к разработке правил происхождения в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли следует подходить с определенной гибкостью.

¹⁷ Draper P, Chikura C and Krogman H, 2016, Can rules of origin in sub-Saharan Africa be harmonized? A political economy exploration, Discussion Paper, German Development Institute; De Melo J and Portugal-Pérez A, 2013, Preferential market access design: Evidence and lessons from African apparel exports to the United States [of America] and the European Union, Policy Research Working Paper No. 6357, World Bank, Washington, D.C.

продукции не ухудшает предпосылки для либерализации континентальной торговли¹⁸. Однако в краткосрочной и среднесрочной перспективе влияние либерализации торговли на рост, как правило, сравнительно невелико¹⁹. Потенциально существуют и дополнительные динамические преимущества, поскольку создание Африканской континентальной зоны свободной торговли должно привести к диверсификации экспорта. Это обеспечивает более устойчивый рост, в то время как более емкий региональный рынок лучше привлекает прямые иностранные инвестиции, а стимулирование промышленного экспорта может способствовать ускорению структурной трансформации.

20. Поэтому ясно, что развитие производственного потенциала Африки требует гораздо большего, чем просто стратегической интеграции торговли. Торговая политика, например, не заменит смелой промышленной политики. В то же время, хотя региональная интеграция может способствовать привлечению ищущих новые рынки прямых иностранных инвестиций, она не заменит ни мобилизации внутренних ресурсов, ни масштабных государственных инвестиционных программ, способных восполнить нехватку инфраструктуры на континенте²⁰. В этом и заключается смысл Плана действий по активизации внутриафриканской торговли²¹, в котором создание Африканской континентальной зоны свободной торговли увязывается с широким спектром мер, направленных на решение сопутствующих задач развития, от упрощения процедур торговли и до развития производственного сектора.

21. В том же ключе, как показывает негативная реакция на процесс глобализации в последнее время, директивные органы не могут попросту исходить из того, что выгоды от торговли будут распределяться справедливо, даже если в совокупности их масштабы оправдывают некоторую степень либерализации. Зачастую ведущие фирмы в глобальных цепочках создания стоимости и, хотя и в меньшей степени, ведущие фирмы в региональных цепочках создания стоимости, получают непропорционально высокую долю этих выгод²². По этой причине крайне важно не допускать к торговым переговорам группы, преследующие свои корыстные интересы, а также разрабатывать соответствующую антимонопольную политику, препятствующую чрезмерной концентрации рыночного влияния, и активно поддерживать его более справедливое распределение между различными цепочками создания стоимости, чтобы сделать их более включающими²³.

22. Также важно уделять особое внимание интересам наиболее слабых в экономическом отношении стран и наиболее уязвимых групп, а именно женщин, молодежи, малоземельных крестьян в сельских районах и малых и средних

¹⁸ UNCTAD, 2016a, Sand in the wheels: Non-tariff measures and regional integration in SADC, Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series, No. 71; United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017.

¹⁹ Depetris Chauvin N, Ramos MP and Porto G, 2016, Trade, growth and welfare impacts of the CFTA [Continental Free Trade Area] in Africa, URL: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749; United Nations Economic Commission for Africa, 2018, An empirical assessment of the African Continental Free Trade Area modalities on goods, URL: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/brief_assessment_of_afcfta_modalities_eng_nov18.pdf.

²⁰ UNCTAD, 2018b, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.4, New York and Geneva).

²¹ URL: <https://www.uneca.org/pages/action-plan-boosting-intra-africa-trade> (дата обращения: 19 июля 2019 года).

²² Rodrik D, 2018, New technologies, global value chains and the developing economies, Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series No. 1, University of Oxford; UNCTAD, 2018c, *The Least Developed Countries Report 2018: Entrepreneurship for Structural Transformation – Beyond Business as Usual* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.6, New York and Geneva); UNCTAD, 2018d, *Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.2, New York and Geneva).

²³ UNCTAD, 2015, Deep regional integration and non-tariff measures: A methodology for data analysis, Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No. 69; UNCTAD, 2016b, *Cocoa Industry: Integrating Small Farmers into the Global Value Chain* (United Nations publication, New York and Geneva); UNCTAD, 2018c.

предприятий (в рамках, соответственно, особого и дифференцированного режима и адресных мер, таких как упрощение требований к документации). Хотя доводы в пользу либерализации торговли благодаря созданию Африканской континентальной зоны свободной торговли очевидны, поскольку согласно большинству результатов анализа совокупные выгоды перевешивают издержки, успех в условиях более конкурентной глобальной экономики также требует оказания помощи потенциальным проигравшим путем переподготовки кадров, адресной социальной защиты и других мер социального обеспечения, смягчающих негативные последствия. Экономическая комиссия для Африки и Международная организация труда подчеркивают важное значение возможных последствий создания Африканской континентальной зоны свободной торговли²⁴ для прав человека и системы социальной защиты, которые, вероятно, будут значительными для женщин и участников челночной торговли, а также различные последствия либерализации торговли для трудящихся в зависимости от уровня их квалификации или сектора занятости²⁵ и для продовольственной безопасности.

23. По мере приближения нынешнего раунда переговоров о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли к завершению Африка подходит к поворотному моменту, когда у континента появится новая концепция развития, а Повестка дня до 2063 года обретет последовательность и наполнится реальным содержанием. Однако на практике дьявол кроется в деталях переговоров и в том, как Африка будет справляться с практическими проблемами. Этот доклад помогает пролить свет именно на некоторые из этих технических элементов. В нем также приводится новый подробный сравнительный анализ правил происхождения в разных региональных экономических сообществах (который ранее не проводился) и, поскольку «дьявол кроется в деталях», шесть практических примеров, указывающих на необходимость разработки таких правил происхождения, которые максимально благоприятствовали бы предпринимательской деятельности и сводили к минимуму для компаний, в частности малых и средних предприятий, препятствия и неопределенность при любом согласованном уровне ограничений. Это одна из важнейших задач, решение которой может способствовать максимально результативному использованию потенциала Африканской континентальной зоны свободной торговли.

II. Основные тезисы

24. Правила происхождения служат краеугольным камнем эффективной либерализации преференциальной торговли между членами Африканской континентальной зоны свободной торговли, без которой Африка останется в проигрыше. Правила происхождения должны учитывать различия в уровне производственного потенциала и конкурентоспособности стран, чтобы содействовать развитию регионального производства. Дополнительные меры политики, например, в области предпринимательства, конкуренции и упрощения процедур торговли, направленные на поддержание конкурентоспособности местных производителей по сравнению с внешними поставщиками, имеют важнейшее значение, обеспечивая развитие торговли, а не просто переориентацию торговых потоков. Источники промежуточных товаров имеют ключевое значение, определяя характер специализации фирм и их участия в региональных и глобальных цепочках создания стоимости. Правила происхождения должны учитывать эту потребность и не должны

²⁴ United Nations Economic Commission for Africa and Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, *The Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa – A Human Rights Perspective*, Germany; International Labour Organization, 2014, *Social protection global policy trends 2010–2015, From fiscal consolidation to expanding social protection: Key to crisis recovery, inclusive development and social justice*, Social Protection Policy Papers, Paper 12, URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf.

²⁵ UNCTAD, 2018e, *The Djibouti City–Addis Ababa Transit and Transport Corridor: Turning Diagnostics into Action* (United Nations publication, New York and Geneva).

быть чрезмерно ограничительными, особенно в тех областях торговли, в которых нелегко найти конкурентоспособные промежуточные товары.

25. Региональная интеграция в Африке в основном происходила на уровне региональных экономических сообществ или на субрегиональном уровне, и этот процесс не отличался равномерностью. Основная часть торговли между такими сообществами ведется на условиях режима наибольшего благоприятствования. Африканская континентальная зона свободной торговли может исправить эту ситуацию, поощряя торговлю между сообществами и тем самым обеспечивая большую взаимодополняемость торговли в масштабах континента. Например, как показано в докладе «Экономическое развитие в Африке: "сделано в Африке" – правила происхождения для расширения внутриафриканской торговли», страны-производители какао Западной Африки экспортируют основную часть своей продукции в сыром, необработанном виде за пределы континента, в то время как наиболее крупные континентальные производители шоколада в Египте и Южной Африке в основном используют какао-массу и какао-масло, импортируемые извне. Африканская континентальная зона свободной торговли может помочь решить проблему разобщенности континента, которая касается и других сырьевых товаров.

26. Анализ с использованием индекса сложности продукции позволяет говорить о существовании возможностей для углубления региональной интеграции в поддержку структурной трансформации как в малых, так и в крупных африканских странах²⁶. Это связано с относительной сложностью продукции, экспортируемой на региональные рынки, по сравнению с товарами, экспортируемыми в другие страны мира. Таким образом, правила происхождения должны быть простыми (в смысле ясности и понятности), прозрачными и предсказуемыми, чтобы облегчать внутриафриканскую торговлю по каналам цепочек создания стоимости. Вместе с тем неизбежно встает проблема, связанная с обязательством в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли соблюдать правила региональных экономических сообществ. Остро стоит необходимость увеличить инвестиции в транспортную инфраструктуру (автомобильного, железнодорожного, воздушного транспорта и портового хозяйства) Африки для устранения препятствий и узких мест, мешающих внутриафриканской торговле на уровне предложения.

27. Правила происхождения являются необходимым инструментом для либерализации преференциальной торговли. Подход к ним в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли будет непосредственно влиять на величину и распределение экономических выгод между странами-членами и в конечном счете на политическую волю членов содействовать региональной интеграции в целях создания африканского экономического сообщества. В этом контексте адекватные правила происхождения могут принести членам дополнительную выгоды и способствовать достижению более включающих результатов. Однако специфика правил происхождения не должна стать причиной того, что торговля с компаниями за пределами континента станет проще и дешевле, чем торговля с африканскими фирмами. Это лишит Африканскую континентальную зону свободной торговли всякого смысла.

28. Отлаженное и беспристрастное осуществление правил происхождения требует наличия у компаний и таможенных органов адекватного институционального и организационного потенциала. Эта потребность усиливается по мере усложнения правил и процесса сертификации. В Африке сложность соответствующих режимов правил происхождения и процедур сертификации варьируется. В ряде случаев ситуация еще более усложняется из-за дублирования членского состава региональных экономических сообществ и конкуренции между режимами.

29. Выводы доклада дают дополнительные основания говорить о том, что Африканская континентальная зона свободной торговли может изменить перспективы развития Африки по меньшей мере в силу трех видов причин. Во-первых, с учетом сравнительно высоких уровней тарифов наиболее благоприятствуемой нации,

²⁶ UNCTAD, 2019.

действующих в отношении всех рассматриваемых цепочек создания стоимости и высокого удельного веса торговли между региональными экономическими сообществами на условиях режима наибольшего благоприятствования существует возможность предоставить всем африканским экспортерам значительные тарифные преференции. Во-вторых, если говорить о создании добавленной стоимости в сырьевых секторах (например, какао, хлопок и чай), устранение фрагментации африканского рынка, вызванной существованием различных региональных экономических сообществ, могло бы существенно повысить взаимодополняемость торговых связей, открывая возможности для увеличения добавленной стоимости, создаваемой на континенте. В-третьих, как показано в «Докладе об экономическом развитии в Африке за 2019 год» на примере автомобилестроительной отрасли, стратегическая внешняя ориентация, в данном случае на региональном уровне, может позитивно сказаться на жизнеспособности цепочек создания стоимости, которые в значительной степени зависят от эффекта масштаба. Формирование критической массы потенциальных клиентов могло бы способствовать привлечению производителей оригинального оборудования, что стало бы стимулом для углубления участия стран Африки в производствах, связанных с поставщиками продукции менее высокой степени переработки.

III. Рекомендации по вопросам политики

30. Создание единого рынка с населением 1,3 млрд человек открывает перед бизнесом возможности торговли и роста на всем континенте. Однако торговля автоматически не ведет ни к более всеохватному и устойчивому развитию, ни к росту занятости. Формируя пространство для региональных цепочек создания стоимости, продуманные правила происхождения могут играть важную роль, превращая рост торговли в новые достойные рабочие места, что, в свою очередь, может способствовать более всеохватному росту. Правильное сочетание правил происхождения и отраслевых инструментов промышленной политики имеет ключевое значение для достижения этих целей. В идеале, политические решения должны основываться на тщательной оценке прямых и косвенных последствий торговли на секторальном уровне для рынка труда в каждом государстве-члене. В отсутствие таких исследований директивные органы могут полагаться на уже накопленные знания о характере воздействия на рынок труда в конкретных секторах. Например, для сектора пошива одежды может быть характерна высокая доля женщин среди занятых.

31. От правил происхождения Африканской континентальной зоны свободной торговли во многом будет зависеть успех континентальной региональной интеграции. Сбой механизма правил происхождения может подорвать преимущества Африканской континентальной зоны свободной торговли и стать причиной низких показателей использования торговых преференций; отлаженность этого механизма способна повысить коммерческую стоимость в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли и способствовать структурной трансформации. Правил происхождения самих по себе недостаточно для стимулирования внутриафриканской торговли, поскольку стимулы для торговли тем или иным товаром в Африке определяются соотношением цен (скорректированных с учетом качества), размером преференций (исследования показывают, что, для того чтобы расходы на соблюдение правил происхождения имели смысл, соглашения о преференциальной торговле должны предусматривать размер тарифных преференций на уровне не менее 4,0–4,5%; см. главу 2) и поставками или возможностями получения товаров из зоны действия преференциального режима. Вот почему взаимосвязь между тарифами и правилами происхождения важна и неделима. Вместе с тем неполное использование преференций не всегда является следствием плохо разработанных правил происхождения и может также объясняться недостаточным уровнем преференций (например, при низких тарифах наиболее благоприятствуемой нации) или наличием многочисленных торговых соглашений между двумя партнерами (например, экспорт из стран Африки в Соединенные Штаты регулируется как с законом об обеспечении роста и возможностей в Африке, так и Всеобщей системой преференций; см. UNCTAD, 2019).

32. Правила происхождения, согласованные для Африканской континентальной зоны свободной торговли, будут оказывать влияние на решения компаний ходатайствовать о распространении на них преференциального режима в зависимости от затрат на соблюдение технического содержания правил, а также процедурных и документальных требований. Кроме того, фиксированные затраты на соблюдение правил происхождения (например, затраты на получение требуемой документации), могут непропорционально сильно сказываться на малых и средних предприятиях, которые имеют более низкие объемы торговли по сравнению с крупными компаниями. Такие факторы, в свою очередь, также играют роль в формировании структуры снабжения и инвестиций, оказывая влияние не только на интенсивную (изменение уровня существующих торговых потоков), но и на экстенсивную (товарная и рыночная диверсификация) маржу.

33. Влияние правил происхождения зависит от конкретного контекста и варьируется в зависимости не только от страны и уровня ее развития, но и от сектора, структуры его затрат и выпуска, сложности производственных процессов, структуры управления и географических особенностей соответствующих цепочек создания стоимости. Поэтому крайне важно, чтобы разработка правил происхождения основывалась на глубоком понимании специфики соответствующих производственных секторов и на должном учете структурных асимметрий между странами – участниками Африканской континентальной зоны свободной торговли. Правила происхождения должны не устанавливаться раз и навсегда, а допускать корректировку в региональных и глобальных условиях.

34. Независимо от технического уровня согласованных ограничительных положений, правил происхождения должны разрабатываться и применяться таким образом, чтобы сводить к минимуму препятствия и неопределенности для фирм и тем самым снижать затраты на их соблюдение. Это означает, что правила происхождения должны быть простыми, прозрачными, предсказуемыми и облегчающими торговлю для предприятий и торговых операторов²⁷.

35. Унификация правил происхождения могла бы уменьшить сложности, с которыми сталкиваются фирмы в Африке и которые в противном случае вынуждены соблюдать разные требования. С учетом многочисленности региональных экономических сообществ и преференциальных торговых соглашений в регионе сближение систем регулирования позволило бы значительно сократить общие операционные издержки и предотвратить регулятивный арбитраж.

36. Для достижения устраивающего всех результата, вероятно, потребуется определенная гибкость в подготовке и применении правил происхождения с учетом разнообразия экономик в Африканской континентальной зоне свободной торговли, а также широкого круга участвующих экономических субъектов. Например, упрощение правил происхождения для товарных партий ниже определенной стоимости могло бы стать полезной формой поддержки челночных торговцев, как это видно на примере Общего рынка Восточной и Южной Африки²⁸.

37. Установление определенных допусков, позволяющих использовать фиксированный максимальный процент неместных материалов, не распространяя на них правила происхождения, могло бы способствовать снижению затрат на соблюдение таких правил. Можно было бы изучить возможность применения аналогичных допусков и в отношении товаров, которые, как правило, должны иметь полностью местное происхождение, таких как шоколад и чай, разрешая в незначительной мере использование неместных сортов для достижения определенного уровня качества. И наоборот, правила накопления и поглощения играют важную роль в длинных и сложных цепочках создания стоимости, в которых торговля промежуточной продукцией играет более важную роль.

38. Введение для определения статуса происхождения альтернативных критериев, таких как изменение тарифной позиции и адвалорной ставки, может дать компаниям

²⁷ UNCTAD, 2019.

²⁸ См. UNCTAD, 2019.

возможность выбирать наиболее подходящие стратегии соблюдения требований с учетом их специфики. Это соответствовало бы нынешней практике ряда региональных экономических сообществ в Африке и, возможно, позволило бы уменьшить расхождения в регулировании.

39. Существенные преференции для производителей хлопчатобумажной пряжи и тканей в Африке в сочетании с единым подходом к преобразованиям могли бы помочь объединить цель активизации внутриафриканской торговли такими продуктами, как хлопчатобумажный текстиль, с получением определенных преимуществ, доступных участникам Африканской континентальной зоны свободной торговли, более экономически слабыми экспортерами одежды. В то же время экспорта переработанных товаров, произведенных из импортируемых из-за пределов континента полуфабрикатов, будет недостаточно для того, чтобы континент смог выполнить свою программу создания рабочих мест и уменьшения бедности. По мнению ЮНКТАД, Африке следует решать проблему хронической сырьевой зависимости для восполнения тех возможностей, которые она упустила, экспортируя сырье. Наводя мосты между многочисленными региональными экономическими сообществами, Африканская континентальная зона свободной торговли открывает множество путей для более активного использования таких возможностей во многих секторах²⁹.

40. Защиту конкретных секторов можно улучшить путем выбора подходящего тарифа (т. е. для чувствительных и исключенных товаров), а не с помощью ограничительных правил происхождения, поскольку чувствительные сектора в разных странах могут быть разными.

41. Укрепление институционального потенциала, в частности таможенных органов, имеет основополагающее значение для обеспечения беспристрастного, прозрачного, предсказуемого, последовательного и нейтрального применения согласованных правил происхождения. Усилия в этом направлении могут быть дополнены соразмерными инвестициями в подготовку кадров и материальную инфраструктуру, особенно на удаленных пограничных постах. При Африканской континентальной зоне свободной торговли может быть также создана таможенная академия для обмена передовым опытом таможенной деятельности, сбора акцизов и международной торговли.

42. Использование информационно-коммуникационных технологий может принести пользу, позволяя повысить прозрачность и снизить затраты на соблюдение требований. Одним из возможных путей могло бы стать создание в Интернете внутриафриканской торговой платформы, обеспечивающей удобный доступ к информации о правилах происхождения, действующих в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли и региональных экономических сообществ в Африке.

43. Консультации со всеми заинтересованными сторонами, в том числе с представителями частного сектора, начиная с ассоциаций предпринимателей и заканчивая профсоюзами и ассоциациями аграриев, играют ключевую роль в информировании участников переговоров о секторальной динамике и практических последствиях применения нормативных положений на местах. Создание платформ для непрерывного диалога между государственным и частным секторами может иметь важное значение для выявления практических проблем и периодической оценки отдачи от Африканской континентальной зоны свободной торговли.

44. Что касается перспектив, то в Соглашении о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли предусматривается возможность его пересмотра в будущем. Говоря о правилах происхождения, какими бы ни были результаты текущих переговоров, следует использовать предоставившееся время для того, чтобы в полной мере оценить косвенные последствия, которые могут возникнуть в результате постепенного ужесточения требований в ограниченном числе стратегических секторов. Например, с учетом стратегических соображений,

²⁹ UNCTAD, 2019.

закрепленных в Panaфриканской «дорожной карте» по хлопку³⁰, такой шаг в будущем, вероятно, будет приветствоваться заинтересованными сторонами в хлопковом секторе³¹. В общем плане установление более тесной связи между производством и переработкой сырья может расширить стимулы для повышения производительности и конкурентоспособности в сфере производства в соответствии с концепцией, изложенной в Малабойской декларации об ускорении сельскохозяйственного роста и преобразований в интересах общего процветания и повышения уровня жизни³² и принятой Африканским союзом в 2009 году концепции развития горнодобывающей промышленности в Африке. На институциональном фронте следует отметить руководящую роль Комиссии Африканского союза в содействии процессу заключения Соглашения о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли и ускорении его ратификации. Такая динамика является хорошим свидетельством того, что на этапе создания Африканской континентальной зоны свободной торговли наращиванию институционального потенциала будет уделяться больше внимания.

³⁰ UNCTAD, 2014, *Pan-African Cotton Road Map: A Continental Strategy to Strengthen Regional Cotton Value Chains for Poverty Reduction and Food Security* (United Nations publication, New York and Geneva).

³¹ UNCTAD, 2019.

³² African Union, 2014, *Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods*, Addis Ababa.